

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di bidang penyelenggaraan pemerintahan, isu yang disuarakan adalah persoalan pelayanan publik oleh organisasi publik atau organisasi pemerintah. Selama ini ada kesan pelayanan oleh petugas dalam organisasi pemerintah masih belum seperti yang diharapkan. Berbagai isu muncul diantaranya adalah bahwa pelayanan cenderung pilih kasih, berbau KKN, berbelit-belit dan sangat tidak memuaskan masyarakat. Untuk itu suara mengenai perlunya perbaikan dalam hal pelayanan pada masyarakat menjadi suatu hal yang tak terelakkan.

Dengan ditandai diterapkannya otonomi daerah melalui Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka pengaturan rumah tangga daerah diserahkan pada daerah yang bersangkutan. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan, upaya peningkatan pelayanan oleh pemerintah mulai diwujudkan dalam bentuk penerapan prinsip-prinsip *good governance* (tata pemerintahan yang baik). Melalui pemberian otonomi pada daerah, diharapkan daerah mampu meningkatkan daya saing dan kualitas pembangunan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara umum ada tiga fungsi yang harus ditingkatkan oleh tiap tiap daerah, sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Tiga fungsi yang harus dioptimalkan oleh pemerintah daerah tersebut adalah fungsi pelayanan (*service*), fungsi pemberdayaan (*empowerment*) dan fungsi pembangunan (*development*) (Ryas Rasyid, 1997:8). Guna mewujudkan peningkatan fungsi pelayanan itu maka harus terjadi pergeseran pemikiran dari para birokrat khususnya dalam hal pemberian pelayanan pada publik. Kinerja birokrasi publik harus diarahkan pada bagaimana menciptakan dan memberikan pelayanan yang baik dan memuaskan bagi publik. Kepuasan masyarakat menjadi tolok ukur yang nyata atas kinerja birokrasi publik.

Namun demikian untuk melakukan hal itu tidaklah mudah. Hal ini disebabkan karena sudut pandang pelayanan terbaik antara pemerintah dengan masyarakat memiliki perbedaan. Apa yang dianggap terbaik menurut pemerintah adalah sudah dibakukan yaitu dalam standar pelayanan prima, sementara terbaik menurut masyarakat mempunyai ukuran tersendiri, dimana pelayanan dikatakan terbaik jika memenuhi rasa puas mereka. Kepuasan akan dicapai jika layanan yang nyata-nyata diterima dapat melebihi apa yang mereka harapkan. Dengan demikian sebuah pelayanan yang sudah dinyatakan terbaik oleh pemerintah dalam kenyataannya masih belum menimbulkan kepuasan warga masyarakat. Dengan demikian upaya mencapai kesepakatan tentang hal ini harus senantiasa dilakukan, sehingga muncul persepsi yang sama tentang kualitas layanan yang diberikan pemerintah pada masyarakat.

Tingkat kepuasan masyarakat atas mutu pelayanan yang diberikan pemerintah memiliki arti yang sangat penting, karena dari sanalah akan terbangun kepercayaan dan loyalitas masyarakat pada pemerintah yang pada akhirnya akan dapat memperbaiki citra pemerintah yang selama ini kurang begitu baik dimata publik. Dengan demikian pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah betul-betul harus berorientasi pada bagaimana memenuhi kepuasan masyarakat. Semakin besarnya tuntutan masyarakat akan pelayanan yang berkualitas maka pada seluruh organisasi pemerintah beserta jajarannya dituntut untuk melakukan pembenahan dalam berbagai sektor pelayanan. Usaha itu ditunjukkan dengan berbagai usaha peningkatan kualitas pelayanan dan kemampuan pelayanan dari aparatur pemerintah agar lebih profesional, efektif dan efisien sesuai dengan harapan masyarakat. Salah satu diantaranya adalah melalui penerapan prinsip pelayanan prima.

Variasi pelayanan publik merupakan cerminan kemandirian masyarakat di daerah yang bersangkutan, dalam upaya mendapatkan jasa pelayanan yang memuaskan untuk meningkatkan kesejahteraannya. Penelitian ini dipandang penting karena pelayanan publik yang berkualitas adalah salah satu pilar untuk menunjukkan terjadinya perubahan penyelenggaraan pemerintahan yang berpihak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Di samping itu, secara teknis belum

banyak pakar yang secara khusus meneliti fenomena ini secara komprehensif, dalam telaahan kritis tentang otonomi daerah sebagai penjelmaan otonomi masyarakat.

Penerapan model efisiensi struktural selama ini telah membawa dampak tertentu, yakni berbagai pelayanan di sektor publik menjadi tidak berkualitas. Ada kecenderungan pemerintah pusat enggan menyerahkan kewenangan lebih besar kepada daerah, sehingga pelayanan publik tidak efektif, tidak efisien dan tidak ekonomis. Lebih dari itu, pelayanan publik cenderung tidak memiliki responsibilitas, responsifitas, dan tidak representatif. Banyak contoh yang ditemukan bahwa pelayanan pendidikan, kesehatan, transportasi, fasilitas sosial, dan berbagai pelayanan jasa yang dikelola pemerintah tidak memuaskan masyarakat, bahkan kalah bersaing dengan pelayanan pihak swasta. Gejala ini telah dikemukakan Norman Flyn (1990: 38) bahwa pelayanan publik yang dikelola pemerintah secara hierarkis cenderung bercirikan *over bureaucratic, bloated, wasteful* dan *under performing*.

Diterapkannya sistem desentralisasi dalam pemerintahan, mau tidak mau menuntut peningkatan kualitas pelayanan publik. Keterlibatan masyarakat lokal atas prakarsa sendiri menjadi sangat strategis dan menentukan dalam meningkatkan kualitas pelayanan yang mereka terima. Yang perlu dipahami adalah kualitas pelayanan yang berbeda-beda, sesuai dengan kondisi masyarakat, dapat dijalankan, mengingat masyarakat Indonesia bersifat majemuk, baik secara vertikal maupun horisontal: apakah berdasarkan agama, ras, bahasa, geografis, dan kultural. Sebagaimana dikemukakan Hoessein (2001: 5).

Mengingat kondisi masyarakat lokal beraneka ragam, maka *local government* dan *local autonomy* akan beraneka ragam pula. Dengan demikian fungsi desentralisasi (*devolusi*) untuk mengakomodasi kemajemukan aspirasi masyarakat lokal juga akan beraneka ragam. Desentralisasi (*devolusi*) melahirkan *political variety* dan *structural variety* untuk menyalurkan *local voice dan local choice*. Mencermati pemikiran tersebut, tujuan diterapkannya sistem desentralisasi dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan harus benar-benar menjunjung nilai-nilai demokrasi dan kemandirian yang berakar dari masyarakat setempat.

Melalui wakil-wakilnya, masyarakat dapat menentukan kriteria kualitas pelayanan yang diharapkan di berbagai bidang seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, ekonomi, sosial budaya, dan lain-lain. Masyarakat dapat menentukan bidang pelayanan yang perlu mendapatkan prioritas; bagaimana cara menentukan prioritas itu; oleh siapa dan dimana pelayanan itu diberikan; bagaimana agar pelayanan efektif, efisien, merepresentasikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat, serta masih banyak kriteria lain yang perlu dijelaskan. Karena itu penetapan semua kriteria tersebut dalam model demokrasi sangat ditentukan masyarakat itu sendiri.

Hal ini tentu tidak mudah dan sangat tergantung pada perubahan visi, misi, strategi, dan implementasi kebijakan institusi publik dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Selama ini terdapat kecenderungan bahwa penentuan kualitas pelayanan publik sangat ditentukan oleh pemerintah atau lembaga yang memberikan pelayanan (*provider*), bukan ditentukan bersama-sama antara *provider* dengan *user*, *customer*, *client* atau *citizen* sebagai komunitas masyarakat pengguna jasa pelayanan; yang mencerminkan demokrasi dan kemandirian.

Peran Pemerintah daerah dalam pelayanan publik secara eksplisit mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, agama (pasal 10 ayat 3 UU No 23 tahun 2014). Dalam pasal 14 ayat 1 dikemukakan bahwa Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten /Kota merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota meliputi: Perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana umum, penanganan bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan, penanggulangan masalah sosial, pelayanan bidang ketenagakerjaan, fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertanahan, pelayanan kependudukan, dan catatan sipil, pelayanan administrasi umum pemerintahan, pelayanan administrasi penanaman modal, penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya dan urusan wajib lainnya yang diamankan oleh peraturan perundang-undangan Terkait dengan

pasal-pasal tersebut, dalam pasal 16 ayat 1, dikemukakan bahwa hubungan dalam bidang pelayanan umum antara pemerintah dan pemerintahan daerah meliputi kewenangan, tanggung jawab dan penentuan standard pelayanan minimal, pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah. Luasnya cakupan pelayanan publik dalam bidang pemerintahan, sebagaimana dikemukakan di atas, memungkinkan adanya variasi bentuk dan cakupan pelayanan.

Lebih-lebih bila dikaitkan dengan pendapat sebelumnya bahwa setiap daerah memiliki kemandirian dalam menentukan pelayanan yang diinginkan. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Jember merupakan perusahaan yang dikelola oleh pemerintah daerah yang dalam pengoperasiannya perlu mengutamakan pemenuhan kepuasan masyarakat melalui penyediaan air bersih. Untuk itu pelayanan yang diberikan seharusnya memenuhi standard kualitas layanan yang baik, atau berkualitas dengan harga yang terjangkau. Dalam rangka memenuhi kepuasan pelanggan, PDAM Kabupaten Jember harus mampu mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kepuasan pelanggan untuk selanjutnya membuat ukuran-ukuran kepuasan tersebut, karena tujuan organisasi sektor publik secara makro adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat (*welfare society*).

Kepuasan pelanggan tersebut akan memicu kesuksesan pada berbagai hal baik dari sisi eksistensi maupun operasionalisasi kegiatan, termasuk didalamnya adalah keuangan. Sebagai perusahaan pemberi layanan publik yang berorientasi juga pada kepentingan profit, PDAM Kabupaten Jember harus dikelola dengan baik berdasarkan asas-asas ekonomi perusahaan sehingga harus dapat memelihara kelangsungan hidup perusahaan, namun tetap harus mampu melayani kebutuhan masyarakat pelanggan, khususnya dalam penyediaan air minum secara lancar dan dalam jumlah yang cukup.

PDAM Kabupaten Jember memiliki tujuan yaitu untuk memberikan pelayanan air bersih bagi seluruh masyarakat secara adil dan merata secara terus menerus dengan memenuhi norma pelayanan dan syarat-syarat kesehatan serta memantapkan manajemen perusahaan. Program penyediaan air yang dilakukan

oleh PDAM Kabupaten Jember baik di daerah perkotaan maupun di perdesaan mempunyai tujuan untuk memberikan pelayanan pada masyarakat untuk mendapatkan air bersih yang sehat dan memadai untuk keperluan rumah tangga maupun industri sehingga menunjang perkembangan ekonomi dan derajat kesehatan penduduk. Untuk itu agar keberlangsungan program tersebut mendapat dukungan publik maka PDAM Kabupaten Jember harus berupaya untuk menciptakan kepuasan pelanggan.

Berdasarkan data awal yang ditemukan oleh peneliti menemukan fakta bahwa dalam pengelolaan dan pelayanan oleh PDAM Kabupaten Jember menemukan beberapa persoalan, antara lain:

1. Masalah air kotor yang didalamnya terdapat keluhan mengenai saluran mampet.
2. Masalah distribusi yang meliputi keluhan mengenai pipa bocor, air mati, dan air keruh.

Beberapa data awal yang ditemukan oleh peneliti menggambarkan praktek pelayanan oleh PDAM Kabupaten Jember. oleh karena itu, maka dalam penelitian ini peneliti akan mengambil topik penelitian tentang pelayanan PDAM Kabupaten Jember secara mikro di Kelurahan Sumbersari dengan judul penelitian: **KUALITAS PELAYANAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) KABUPATEN JEMBER (Studi Di Kelurahan Sumbersari Kecamatan Sumbersari).**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah dalam pendahuluan yang telah diuraikan di atas. Maka dapat diambil rumusan masalah dalam penelitian sebagai berikut: Bagaimana kualitas pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Jember di Kelurahan Sumbersari ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian untuk memberikan arah pada peneliti melakukan aktivitas penelitiannya agar dalam proses tersebut peneliti tidak keluar dari tujuan

yang telah ditetapkan bagi pelaksanaan penelitian. Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah: Mendiskripsikan dan menganalisa kinerja kualitas pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Jember di Kelurahan Sumpersari.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat teoritis

Bagi peneliti penelitian ini bermanfaat untuk mengkaji pelayanan yang ada di PDAM Kabupaten Jember untuk memberikan pelayanan optimal pada masyarakat.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi PDAM Kabupaten Jember penelitian ini akan bermanfaat untuk mengetahui sejauh mana kinerja kualitas pelayanan yang diberikan, sesuai dengan persepsi masyarakat secara umum.
2. Bagi masyarakat pengguna layanan PDAM Kabupaten Jember, penelitian akan bermanfaat untuk mengeksplorasi bentuk kualitas pelayanan yang mampu diterima dengan baik dan mendatangkan kepuasan.